

Séance du 12 décembre 2019

Rapport n° 2019/554

**DELEGATION DE SERVICE PUBLIC POUR
L'EXPLOITATION DE LIGNES DE BUS DESSERVANT LA
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CŒUR D'ESSONNE
AGGLOMERATION**

**CHOIX DU MODE DE GESTION ET RAPPORT DEFINISSANT
LES CARACTERISTIQUES DES PRESTATIONS DEVANT
ETRE ASSUREES PAR LE DELEGATAIRE**

Article L. 1411-4 du CGCT

1. Présentation

1.1. Contexte général

L'exploitation des réseaux de bus en grande couronne est confiée historiquement à des opérateurs privés, au travers de contrats conclus de gré à gré. Les contrats actuellement en vigueur portent sur une période de quatre ans (2017-2020).

Le règlement (CE) n°1370/2007 dit « règlement OSP » redéfinit les conditions dans lesquelles les autorités organisatrices de transports peuvent intervenir dans le secteur des transports publics de voyageurs. Le principe d'une mise en concurrence préalable et équitable est désormais posé. La mise en œuvre généralisée de procédures concurrentielles représente une transformation importante tant pour Île-de-France Mobilités que pour le secteur (900 M€ de chiffre d'affaires annuel pour les réseaux de grande couronne). En effet, les contrats actuels sont regroupés en une quarantaine de contrats, pour prendre en compte les bassins de vie actuels ainsi que les nouveaux périmètres intercommunaux comme présenté lors de la Commission Offre de Transport (COT) du 5 avril 2018.

L'article L. 1411-4 du CGCT prévoit que « *les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire.* »

C'est à ce titre qu'est présenté ce rapport au Conseil d'Île-de-France Mobilités.

1.2. Périmètre concerné

Le futur contrat portera sur l'exploitation de lignes de bus desservant la communauté d'agglomération Cœur d'Essonne Agglomération.

Ces lignes représentent environ 9 millions de kilomètres commerciaux par an pour une fréquentation de l'ordre de 14 millions de validations en 2018.

Ces lignes ont vocation à évoluer avec l'arrivée des nouvelles infrastructures de transport collectif sur le territoire (Tram 12 Express).

2. Comparaison des modes de gestion

Afin d'exploiter au mieux ces lignes de bus, Île-de-France Mobilités détermine librement le mode de gestion et d'exploitation de ce service public, qui peut être :

- soit une gestion directe par Île-de-France Mobilités,
- soit une gestion externalisée, confiée à une personne publique ou privée dans le cadre d'un marché public ou d'une concession.

En qualité d'autorité organisatrice, Île-de-France Mobilités poursuit trois principaux objectifs :

- la qualité du service rendu aux usagers ;
- la maîtrise des coûts d'exploitation ;
- la bonne gestion du patrimoine attaché au service public de transport.

Les avantages et inconvénients des différents modes de gestion étudiés doivent être appréciés au regard d'une analyse multicritères, exposée ci-après.

2.1. La gestion directe par Île-de-France Mobilités

Île-de-France Mobilités peut choisir d'assurer elle-même la gestion du service de transports par bus. On parle alors d'une exploitation « en régie ».

2.1.1. Présentation des différents types de régie

Dans toutes les formes de régie, la collectivité assure, en principe, le fonctionnement du service avec ses propres moyens et ses propres agents.

La régie peut prendre plusieurs formes selon leur degré d'autonomie vis à vis de la collectivité :

- *régie autonome* : la régie dispose d'une « autonomie financière » avec création d'un budget annexe pour gérer le service ;
- *régie personnalisée* : création d'un organe distinct, avec son propre conseil d'administration et son propre budget. L'établissement est lié à Ile-de-France Mobilités par une convention d'objectifs.

2.1.2. Bilan avantages / inconvénients

a) *Critères techniques et de compétences*

Le mode de gestion en régie nécessiterait, pour Île-de-France Mobilités, la création d'une direction opérationnelle, dont les recrutements devraient couvrir tous les métiers nécessaires à l'exploitation d'une telle activité. Gérer directement le personnel d'exploitation lui imposerait de maîtriser l'ensemble des aspects sociaux, très importants dans la gestion d'un réseau de transports publics : gestion du personnel, négociations salariales, formation, management, etc. De telles évolutions de la fonction d'Ile-de-France Mobilités ne semblent pas envisageables à court terme.

En l'espèce, compte tenu de ses spécificités techniques, il apparaît préférable que la gestion et l'exploitation du service de transports réguliers de voyageurs par bus soient confiées à un prestataire externe présentant notamment des garanties professionnelles dans le domaine considéré et une expertise spécifique à ce métier, afin de rendre le meilleur service possible aux voyageurs. Cette expertise est également intéressante pour susciter des propositions plus innovantes, tant sur le contenu de l'offre que sur les conditions de sa réalisation.

b) *Critères de partage de la responsabilité*

L'ensemble des risques, techniques et financiers, liés à l'exploitation resteraient à la charge d'Ile-de-France Mobilités. Ile-de-France Mobilités serait ainsi responsable des dommages causés par le service, de la continuité du service et du personnel.

c) Critères économiques

Ce mode de gestion permet à la collectivité de disposer d'une totale visibilité sur la gestion et les contraintes financières du service public. Néanmoins, il n'est pas prouvé qu'une exploitation en régie serait moins coûteuse qu'une exploitation externalisée. Si la régie permet d'éviter les exigences de rentabilité des opérateurs tiers, ceux-ci ont des possibilités de mutualisation à l'échelle nationale voire internationale (R&D, ...) au contraire d'Ile-de-France-Mobilités. Une gestion privée est par ailleurs susceptible d'offrir des leviers d'action plus importants, notamment en matière de management et d'organisation du travail, permettant d'assurer une meilleure efficacité du service rendu. Par ailleurs, la gestion en régie occasionnerait un coût d'entrée non négligeable, en particulier pour la mise en place de l'organisation.

Enfin, Ile-de-France Mobilités supporterait l'intégralité du risque financier (industriel et commercial), ce qui signifie que les différents aléas (évolution de la fréquentation des réseaux, évolution des performances d'exploitation, risque social ...) seraient directement répercutés sur son budget.

La gestion en régie n'apparaît ainsi pas adaptée à l'exploitation des lignes considérées.

2.2. La gestion externalisée

Ile-de-France Mobilités a également la possibilité de confier l'exploitation du service de transport de bus à un opérateur tiers. Cette contractualisation peut prendre la forme d'un marché public de prestation de services ou d'une concession de service public. Ces deux modes de gestion se différencient par l'étendue des missions confiées à l'opérateur au sein d'un même contrat, le niveau de risques transférés et la procédure de dévolution du contrat.

2.2.1. Présentation des différents modes de gestion externalisés

a) Le marché public de services

Un marché public est un contrat administratif conclu à titre onéreux par un acheteur avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. Les marchés publics de services ont pour objet la réalisation de prestations de services. Ces prestations concernent l'exploitation du service, ainsi que l'entretien et la maintenance des biens qui lui sont mis à disposition, contre une rémunération fixe, assortie le cas échéant d'un intéressement en fonction d'indicateurs de performance, qui reste toutefois marginal.

Ce contrat doit être conclu conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics). L'allotissement des contrats prévalant, il ne semble ainsi pas possible, au regard de la complexité technique limitée de la réalisation des investissements envisageables, de conclure un marché de prestation de services qui confierait à la fois l'exploitation du service et la conception/ réalisation des biens nécessaires à l'exploitation d'un service de bus.

b) *La concession de service*

La concession de service public consiste à confier, par la voie d'un contrat de concession, l'exécution d'un service public à un opérateur économique tiers. L'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et le décret n° 2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession (désormais codifiés dans le code de la commande publique), qui ont remplacé la loi du 29 janvier 1993 (loi Sapin), précisent les règles de passation (publicité et mise en concurrence), lesquelles diffèrent de celles des marchés publics.

Dans la concession de service public, les risques liés à l'exploitation du service sont transférés à l'opérateur économique tiers, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. Ce type de contrat traduit le principe d'une plus forte exposition aux aléas par rapport à un marché public, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable.

La durée de la concession est déterminée en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire. Les contrats de concession comportent une durée relativement longue pour permettre l'amortissement des biens, durée qui peut être supérieure à 5 ans en vertu de l'article 6 du décret 2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concessions. Le règlement communautaire 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route invite toutefois à ne pas dépasser 10 ans sauf cas particuliers (article 4.3 et suivants).

La délégation de service public ou concession de service public peut se décliner en plusieurs types, notamment :

- *la régie intéressée* : la collectivité confie l'exploitation des ouvrages (et le cas échéant le financement de ces ouvrages) à un régisseur qui agit pour le compte de la collectivité qui le rémunère avec une part significative d'intéressement aux résultats ;
- *l'affermage* : la collectivité finance et réalise les ouvrages et en confie l'exploitation au fermier moyennant une redevance perçue sur les usagers du service, ou ce droit assorti d'un prix payé par la collectivité ;
- *la concession (au sens strict)* : la collectivité confie au concessionnaire le financement et la réalisation des investissements de premier établissement, et le droit de les exploiter moyennant une redevance perçue auprès des usagers du service, ou ce droit assorti d'un prix payé par la collectivité.

2.2.2. Bilan avantages/ inconvénients

a) *Critères techniques et de compétences*

Le marché public et la concession permettent de faire intervenir des opérateurs tiers ayant les compétences et le matériel nécessaire à l'exploitation du service.

Contrairement au marché, une concession permet de confier la réalisation et le financement d'investissements à l'opérateur exploitant, ce qui limite les risques d'interface entre la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation.

Enfin, il est à noter que la procédure de négociation est plus encadrée en marché public.

b) Critères de partage de la responsabilité

En cas de délégation du service, l'autorité délégante reste responsable du service.

Cette responsabilité implique qu'elle en conserve la maîtrise, notamment par le biais d'un contrôle rigoureux de l'activité fournie par le délégataire.

Mais le service est géré aux risques et périls de l'exploitant.

Cette gestion externalisée permet, de manière plus importante que dans le cas d'une régie et/ou d'un marché public, de transférer les risques contentieux, d'exploitation et financier au cocontractant.

c) Critères économiques

Les modes de gestion délégués (marché ou concession) permettent de transférer le risque industriel, c'est-à-dire les risques de dérives des coûts d'exploitation, à l'exploitant qui est responsabilisé sur un forfait de charge contractualisé.

Le risque commercial, c'est-à-dire lié à l'évolution de la fréquentation et de la fraude sur le réseau peut être transféré à l'opérateur lorsqu'il est fait usage d'un mode concessif, plus qu'en marché public. Ainsi, pour des services présentant un risque commercial faible, c'est à dire des services où le poids des recettes usagers sur le total des coûts n'implique pas une réelle exposition aux aléas du marché, le marché public est la forme de contractualisation la plus adaptée. A l'inverse, le recours à une concession correspond à une situation où l'exploitant doit assumer une part non négligeable des aléas du marché (en l'espèce, la fréquentation du réseau et le taux de fraude).

Par ailleurs, que ce soit en marché public ou en concession, il est possible de fixer des objectifs de qualité de service à l'opérateur tiers et d'y adjoindre une rémunération spécifique et/ou des pénalités, afin de mettre en place une réelle incitation financière à délivrer un service de qualité. La concession incite toutefois bien plus l'exploitant à la réussite commerciale du service, c'est la contrepartie du transfert du risque vers l'exploitant : celui-ci est « intéressé » à développer commercialement le service, une part significative de sa rémunération étant fonction de la fréquentation.

2.3. Conclusion sur le choix du mode de gestion

La gestion déléguée permet de responsabiliser l'exploitant et est dès lors adaptée lorsque l'activité déléguée revêt à la fois un caractère technique et un caractère commercial forts. Au regard des analyses techniques et financières réalisées sur les lignes desservant la communauté d'agglomération Cœur d'Essonne Agglomération, la concession s'avère être le

mode de gestion le plus approprié.

En préalable à cette délibération et conformément au CGCT, Île-de-France Mobilités a consulté pour avis le Comité Consultatif des Services Publics Locaux le 4 décembre 2019. Il a rendu un avis favorable / défavorable (Annexe 1).

Conformément à l'article L. 1411-4 du CGCT, il est donc proposé au Conseil :

- **d'approuver le principe d'une concession de service public pour l'exploitation de lignes de bus desservant la communauté d'agglomération Cœur d'Essonne Agglomération ;**
- **d'autoriser le Directeur général à lancer la procédure de passation et notamment l'avis d'appel public à la concurrence en vue de recueillir des candidatures ;**
- **d'autoriser le Directeur Général à indemniser les candidats non retenus dans les termes qui seront fixés au Règlement de la consultation.**

3. Caractéristiques du contrat envisagé pour l'exploitation de lignes de bus desservant la communauté d'agglomération Cœur d'Essonne Agglomération

3.1. Objet

Le contrat aura pour objet l'exploitation de lignes de bus desservant la communauté d'agglomération Cœur d'Essonne Agglomération.

L'exploitation du réseau s'appuiera sur les centres opérationnels bus situés sur les communes de Brétigny, Avrainville, Montlhéry et Sainte Geneviève des Bois.

Le contrat mettra en outre à la charge de l'opérateur tiers :

- l'étude et la mise en œuvre d'améliorations de l'offre ;
- le cas échéant, la conception et la réalisation d'un centre opérationnel bus sur un terrain apporté par Île-de-France Mobilités.

Le candidat aura l'obligation de mettre en place une société dédiée pour permettre une meilleure lisibilité des coûts et recettes du service. Cette société dédiée devra être garantie par ses actionnaires.

3.2. Prise d'effet du contrat

La date prévisionnelle de démarrage de l'exploitation dans le cadre du futur contrat est envisagée le 01/08/2021.

3.3. La durée du contrat

Compte tenu des missions confiées, le contrat aura une durée comprise entre 4 et 8 ans : la durée exacte du contrat sera déterminée en fonction du volume d'investissements mis à la charge du délégataire et des échéances de mise en concurrence d'autres lignes sur ce territoire.

A l'échéance du contrat et ce, pour quelque raison que ce soit, l'ensemble des biens, équipements et installations nécessaires à l'exploitation du service public sera remis par le délégataire au futur exploitant en parfait état d'entretien. Le délégataire sera également tenu de fournir tous les documents et informations nécessaires pour assurer la continuité du service au terme du contrat.

3.4. Prestations à la charge de l'opérateur

Les prestations confiées à l'opérateur comprennent principalement :

- la réalisation de l'ensemble de l'offre de transport telle qu'elle est définie par Ile-de-France Mobilités, en atteignant les objectifs qui lui sont assignés, notamment en termes de qualité de service ;
- l'analyse au fil de l'eau des besoins de mobilités du territoire et de l'efficience de l'offre en vigueur et l'élaboration de scénarios d'amélioration de l'offre ;
- le cas échéant, la conception et la réalisation d'un centre opérationnel bus ;
- la fourniture de solutions temporaires de remisage et de maintenance en tant que de besoin ;
- la gestion de l'ensemble du personnel nécessaire à l'exercice de ses missions;
- la gestion du bon état de fonctionnement des biens mis à sa disposition et notamment les opérations d'entretien et de maintenance.

3.5. La rémunération de l'opérateur

La rémunération de l'opérateur couvrira les charges contractuellement négociées et comprendra notamment trois parts :

- une part variable liée aux validations du réseau. En l'espèce, une évaluation financière préalable a mis en lumière le fait que le niveau de fréquentation et le taux de fraude conditionnent une part substantielle de l'économie du contrat ;
- une part variable liée aux résultats de qualité de service : cette part est sensiblement renforcée par rapport aux contrats actuels, afin d'inciter l'opérateur à augmenter la qualité du service rendu¹ ;
- une partie forfaitaire.

Conformément à la réglementation européenne, la rémunération versée à l'opérateur prendra en compte un bénéfice raisonnable.

En outre, une indemnisation sera versée aux candidats non retenus. Le principe et le montant de cette indemnisation sera mentionné dans le Règlement de la consultation.

¹ Le nouveau contrat sera par ailleurs l'occasion pour Ile-de-France Mobilités de récupérer une plus grande maîtrise du calcul des indicateurs de qualité.

3.6. Obligation d'information incombant au délégataire et contrôle de l'autorité délégante

Île-de-France Mobilités disposera d'un droit de contrôle sur l'exercice par le concessionnaire de sa mission : ainsi, pour satisfaire aux exigences des articles R. 3131-2 à R. 3131-4 du code de la commande publique, le concessionnaire devra remettre chaque année au concédant un compte-rendu technique, un compte-rendu financier, un rapport comportant l'ensemble des éléments nécessaires à l'appréciation par le concédant de la qualité du service ainsi que de son évolution, ainsi qu'un compte d'exploitation. Par ailleurs, le concédant disposera du droit de contrôle sur pièces, aux fins de vérification des renseignements donnés par le délégataire dans les documents énumérés ci-dessus.

Le concessionnaire sera tenu à une obligation générale d'information, d'avis et d'alerte. Le contrat définira les informations à transmettre régulièrement à Île-de-France Mobilités. Il précisera la liste des indicateurs de suivi de la performance du service.

3.7. Pénalités et sanctions

Un dispositif de pénalités sera prévu au contrat en cas de non-respect des obligations contractuelles par l'opérateur.

Par ailleurs, Ile-de-France-Mobilités disposera du pouvoir de résiliation pour faute, ainsi que de la possibilité de résilier unilatéralement la convention si un motif d'intérêt général le justifiait.